Deutscher Bundestag Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

19-G-24

30. Januar 2019





Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

An den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags **Prof. Dr. Klaus F. Gärditz** Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift: Adenauerallee 24-42 53113 Bonn Tel.: 0228/73-9176 Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 29. Januar 2019

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses am 30. Januar 2019 Änderung der Geschäftsordnung (Fragestunde und Regierungsbefragung)

# I. Änderungsvorschläge

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD ist vorgesehen, die Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag neu zu strukturieren.<sup>1</sup> Schon bislang war die Form der Debatten ein wichtiger Hebel, Interesse der Öffentlichkeit auf das Parlament zu lenken, was z. B. zur Einführung der Fragestunde und Aktuellen Stunde führte.<sup>2</sup>

Die Regierungsbefragung ist Bestandteil des Regelungskomplexes über das Fragerecht der Abgeordneten.<sup>3</sup> Die bisherige Regelung hierzu findet sich in § 106 Abs. 2 GeschO BT. In Sitzungswochen findet nach § 106 Abs. 2 Satz 1 GeschO BT eine Befragung der Bundesregierung statt, bei der die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit, vorrangig jedoch zur vorangegangenen Sitzung der Bundesregierung, stellen können. Das Nähere wird nach § 106 Abs. 2 Satz 2 GeschO in Richtlinien geregelt. Diese Richtlinien sind wiederum als Anlage 7 ("Befragung der Bundesregierung") Bestandteil der Geschäftsordnung und haben an deren Regelungswirkung teil. Darin ist Folgendes niedergelegt:

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (19. Legislaturperiode) v. 12.3.2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, S. 18.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> S. Szmula, Das Parlament 1974, Beilage 39, S. 19 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Harks, JuS 2014, 979 ff.

- 1. Eine Befragung der Bundesregierung findet in Sitzungswochen mittwochs um 13.00 Uhr statt.
- 2. Die Mitglieder des Bundestages können an die Bundesregierung Fragen von aktuellem Interesse im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit stellen, vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung. Die Fragen können durch Bemerkungen eingeleitet werden. Sie müssen kurz gefasst sein und kurze Antworten ermöglichen.
- 3. Der Präsident erteilt das Wort unter Berücksichtigung der Regeln des § 28 Abs. 1 GeschO BT.
- 4. Die Befragung dauert in der Regel 30 Minuten.
- 5. Zu Beginn der Befragung erhält ein Mitglied der Bundesregierung auf Verlangen bis zu fünf Minuten das Wort.
- 6. Der Präsident kann die Befragung über 30 Minuten hinaus verlängern. Dauert die Befragung länger als 30 Minuten, verkürzt sich die anschließende Fragestunde um die Verlängerungszeit.
- 7. Grundsätzlich antworten die angesprochenen Mitglieder der Bundesregierung; das Rederecht des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung bleibt unberührt.

In einem gemeinsamen Papier der Fraktionen von CDU/CSU und SPD<sup>4</sup> wurden folgende erste Eckpunkte vorgeschlagen, wie eine künftige Fortentwicklung aussehen könnte: Die Bundesregierung übermittelt vorab die Tagesordnung des Kabinetts an die Fraktionen des Deutschen Bundestags. Nach optionaler kurzer Einleitung durch die Bundesregierung können die Abgeordneten die Regierung thematisch offen über regulär 60 Minuten befragen, wobei eine Verlängerung um 15 Minuten auf Kosten der anschließenden Fragestunde möglich sein soll. An der Befragung nimmt mindestens ein Regierungsmitglied in vorab festgelegter Ressortreihenfolge teil. Die Reihenfolge der Fragen richtet sich nach § 28 Abs. 1 GeschO BT. Es antwortet vornehmlich das entsprechend einer vorab festgelegten Reihenfolge anwesende Regierungsmitglied, das die Fragen zu Fachthemen an andere anwesende Regierungsmitglieder oder Parlamentarische Staatssekretäre der betroffenen Ressorts weiterleiten kann. Dreimal jährlich soll eine 60minütige Befragung der Bundeskanzlerin stattfinden.

Die der Information der Abgeordneten und damit (wie Anfragen) der parlamentarischen Aufgabenerfüllung dienende Fragestunde<sup>5</sup> (§ 105 GeschO BT i. V. mit Anlage 4 betreffend Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen) dauert künftig 90 Minuten. Die Eckpunkte sind in der Opposition teils auf Kritik gestoßen.

### II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Obgleich eine Befragung der Bundesregierung im Deutschen Bundestag lange etabliert ist, bestehen Unsicherheiten betreffend den verfassungsrechtlichen Rahmen. Als Grundlagen kommen das Zitierrecht (1.) und die Geschäftsordnungsautonomie (2.) in Betracht.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Schreiben des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Fraktion *Michael Grosse-Brömer* und des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion *Carsten Schneider* v. 19.10.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. Nr. 19-G-7.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> BVerfGE 147, 50 (126).

#### 1. Zitierrecht?

Als Rechtsgrundlage der Fragestunde/Befragung kommt das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG in Betracht. Der Bundestag und seine Ausschüsse können hiernach die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen. Zuletzt hatte *Christoph Schönberger* die Befragung von Regierungsmitgliedern auf diese Grundlage gestützt und hieraus gefolgert, dass die Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Befragung verpflichtet sind.<sup>6</sup>

### a) Inhalt und Folgen des Zitierrechts

Träger des Zitierrechts ist der Deutsche Bundestag, also das *Plenum* oder der jeweilige Ausschuss.<sup>7</sup> Adressaten sind einzelne Mitglieder der Bundesregierung im Sinne des Art. 62 GG (einschließlich der Bundeskanzlerin).<sup>8</sup> Parlamentarische Sekretärinnen und Staatssekretäre können demgegenüber nicht zitiert werden.<sup>9</sup> Zwar kann der Bundestag hiernach jedes einzelne Mitglied der Bundesregierung nach Ressortzuständigkeit zitieren. Eine Beschränkung auf die jeweils für eine Befragung benötigten Ressorts ist hiermit aber nicht verbunden. Vielmehr kann – schon weil der Verlauf einer Befragung, die auch spontane Fragen einschließen darf, nicht vorhersehbar ist und eine Information möglicherweise über verschiedene Ressorts verteilt sein kann – der Deutsche Bundestag vorsorglich die ganze Bundesregierung zitieren.<sup>10</sup> Adressaten des ausgeübten Zitierrechts sind – in den Grenzen des Zumutbaren<sup>11</sup> – verpflichtet, *persönlich* zu erscheinen und dem Parlament Rede und Antwort zu stehen.<sup>12</sup> Eine *Vertretung* durch Nichtregierungsmitglieder (namentlich Beamtenschaft des Ressorts oder Parlamentarische Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre) ist unzulässig.<sup>13</sup>

Ob Art. 43 Abs. 1 GG hierbei auch das Interpellationsrecht einschließt, war seit einem entsprechenden Postulat durch *Gerhard Anschütz* zur Vorgängerbestimmung des Art. 33 WRV<sup>14</sup> umstritten. <sup>15</sup> Inzwischen ist zwar anerkannt, dass den einzelnen Abgeordneten mit dem Interpellationsrecht ein Informationsanspruch im weiteren Sinne zusteht, um ihre wissensabhängigen <sup>16</sup> Funktionen im Rahmen der mit dem Mandat verbundenen parlamentarischen Aufgaben wirksam erfüllen zu können. <sup>17</sup> Namentlich ist ein Fragerecht mit korrespondierender Antwortpflicht

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Schönberger, Rechtsgutachten über die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung der Bundesregierung nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und dem Grundgesetz erstattet im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2017, S. 26 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 5; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 43 Rn. 51 f.; Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 61; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 3; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 43 Rn. 60; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 3; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 59; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 14. S. auch Schönfeld, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Art. 43 GG, 1973, S. 67 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 43 Rn. 2; Versteyl, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2012), Art. 43 Rn. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. (1933), An. 1 zu Art. 33.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Eingehend Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 64 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> S. Brüning, Der Staat 43 (2004), 511 (512 ff.); Schwarz, NWVBl. 2008, 245 ff.; Storr, ZG 2005, 45 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> BVerfGE 139, 194 (223); Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 101 ff.; Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185 (185); Weis, DVBl 1988, 268 (270 f.). Aus dem Verfassungsrecht der Länder entsprechend BayVerfGH, Entsch. v. 17.7.2001 – Vf. 56-IVa-00, NVwZ 2002, 715 (716); Entsch. v. 26.7.2006 – Vf. 11-IVa/05, NVwZ 2007, 204 (205); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19. 8. 2008 – VerfGH 7/07, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

notwendig, um Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive effektiv ausüben zu können. <sup>18</sup> Der Anspruch wird insoweit allerdings konsequent aus den Statusrechten der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet, <sup>19</sup> nicht aus dem Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG, das ohnehin nur dem Plenum zustehen würde und – anders als das Interpellationsrecht – gerade kein strukturelles Minderheitenrecht ist. <sup>20</sup>

### b) Verfahrensrechtliche Ausübung des Zitierrechts

Über einen Antrag, Mitglieder der Bundesregierung zu zitieren, wird mangels abweichender Regelung mit *einfacher* Mehrheit entschieden. Einen Beschlussantrag können hingegen nach § 42 GeschO BT auch Fraktionen oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags stellen. Diese haben jedoch nur ein geschäftsordnungsmäßig gewährleistetes Recht, dass über ihren Antrag beschlossen wird, hingegen – anders als etwa nach Art. 44 Abs. 1 GG, § 2 Abs. 1 PUAG – kein Recht darauf, dass dem Antrag auch durch eine Mehrheit entsprochen wird. Eine mit den Mechaniken des parlamentarischen Regierungssystems durchweg kompatible Konsequenz ist, dass die regierungstragende Mehrheit eine Zitierung der Regierung verhindern, also den Grad der parlamentarischen Konfrontation politisch steuern kann. Ob es sich die Regierungsmehrheit hingegen "leisten" kann, einem Minderheitenantrag auszuweichen, ist mithin eine politische (nicht rechtlich zu beantwortende) Frage. Im Hinblick auf die abschließende Regelung des Art. 43 Abs. 1 GG ließe sich – schon mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG<sup>24</sup> – auch kein Minderheitenrecht in der Geschäftsordnung verbindlich verankern, das es einem Quorum unterhalb der Mehrheit erlauben würde, verbindlich die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern zu verlangen. <sup>25</sup>

Entscheidend ist, dass der Deutsche Bundestag sein Zitierrecht für jede einzelne Sitzung, in denen die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung verlangt wird, gesondert durch expliziten Beschluss mit Mehrheit ausüben muss. In einem Zitierbeschluss muss zudem bezeichnet werden, welche Mitglieder der Bundesregierung zitiert werden (z. B. die gesamte Regierung oder einzelne Ministerinnen und Minister). In der Praxis findet eine Zitierung daher auch kaum statt. Anwesenheit wird durch einvernehmliche und etablierte Praktiken gewährleistet. Dem Zitierrecht kommt insoweit vor allem eine Reservefunktion zu. 27

### c) Keine abstrakt-generelle Verallgemeinerung

Der Beschluss zur Zitierung kann vor diesem Hintergrund auch nicht abstrakt-generell ausgeübt werden, etwa indem Regelungen in der Geschäftsordnung erlassen werden. Art. 43 Abs. 1

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> BVerfGE 139, 194 (224).

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> BVerfGE 139, 194 (223).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Vgl. kontrastierend nur Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 68.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 8; Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 63; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 16.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ein Antrag, der das Quorum nicht erfüllt, muss daher überhaupt nicht als Beschlussvorlage behandelt, sondern kann durch das Präsidium bzw. die Vorsitzende/den Vorsitzenden eines Ausschusses verworfen werden.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 43 Rn. 1: kein Minderheitenrecht.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> BVerfGE 142, 25 (64 ff.).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Wie hier *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 43 Rn. 43. So aber § 106 Abs. 3 GeschO BT-E nach dem Antrag der Fraktion der FDP v. 21.11.2018: Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 19-G-13

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 64.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 8; Vonderbeck, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, 1981, S. 11.

GG ist – dem Vorbild des Art. 33 Abs. 1 WRV<sup>28</sup> folgend – auf eine fallbezogene Anwendung gerichtet, ähnelt also einer konkret-individuellen Terminladung (im Regelungsgehalt durchaus vergleichbar einem Verwaltungsakt i. S. von § 35 VwVfG). Es ist hingegen nicht möglich, durch Geschäftsordnungserlass das Zitierrecht allgemein auszuüben und – vorbehaltlich einer Änderung der GeschO BT – für eine Wahlperiode dauerhaft, allgemein bzw. an bestimmten Sitzungstagen die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern oder der ganzen Bundesregierung zu verlangen.<sup>29</sup>

Die bezeichneten Regelungen in der GeschO BT lassen sich daher *nicht* auf Art. 43 Abs. 1 GG stützen. Mit der bisherigen Regelung des § 106 Abs. 2 GeschO BT übt der Deutsche Bundestag nicht sein Zitierrecht aus. Eine Novelle der Regelung ist hierfür folglich verfassungsrechtlich ebenfalls ungeeignet; namentlich die in Rede stehenden Änderungen betreffen keine Zitierung der Bundesregierung. Insoweit ist die ohnehin konsensual gebilligte<sup>30</sup> Praxis, sich im Verhinderungsfall durch Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre vertreten zu lassen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil mangels Zitierung keine persönliche Anwesenheitspflicht der Regierungsmitglieder besteht. Namentlich der Entwurf der FDP-Fraktion, der eine ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 43 Abs. 1 GG in § 106 Abs. 2 GeschO BT aufnehmen möchte,<sup>31</sup> greift daher verfassungsrechtlich ins Leere.

Darüber hinaus beschränkt sich die Zitierung auf die Verpflichtung zur Anwesenheit und zur Beantwortung der Fragen. Ein Beschluss nach Art. 43 Abs. 1 GG kann hingegen nicht Regelungen des Geschäftsganges festlegen, namentlich nicht Redezeit, Modalitäten der Befragung oder Wohlverhaltenspflichten im Parlament "huckepack" mitregeln. Welchen parlamentarischen Rechten und Pflichten anwesende Mitglieder der Bundesregierung unterliegen, ergibt sich vielmehr aus der Geschäftsordnung und dem Hausrecht im Rahmen des Art. 40 GG.

# 2. Geschäftsordnungsrecht?

In Betracht kommt ferner eine Regelung qua Geschäftsordnungsautonomie. Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestags ist parlamentarisches Binnenrecht.<sup>32</sup> Rechtsgrundlage ist Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach sich der Bundestag eine Geschäftsordnung gibt. Unabhängig von ihrem – umstrittenen,<sup>33</sup> hier aber nicht relevanten – Verhältnis zu außenrechtlichen Regelungen durch Gesetz und Rechtsverordnung steht die Geschäftsordnung jedenfalls im Rang un-

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Hierzu Meier, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, 1982, S. 82 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Wie hier auch *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 62.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Antrag der Fraktion der FDP v. 21.11.2018: Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 19-G-13.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> S. BVerfGE 1, 144 (148): "autonome Satzung". Mit Recht kritisch zum Begriff *Cancik*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 33.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Für einen selbstständigen Rang neben Gesetzen und Verordnungen etwa *Bollmann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, 1992, S. 185 ff.; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 26; *Schmidt*, AöR 128 (2003), 608 (637); *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 44 f. Für eine Nachrangigkeit gegenüber den Gesetzen hingegen BVerfGE 1, 144 (148); *Kluth*, in: Hoffmann/Henneke (Hrsg.), GG, 14. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 43; *Kühnreich*, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, 1997, S. 79 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 17; *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 8; *Pietzeker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 41; *Schneider*, in: Badura/Dreier (Hrsg.), BVerfG und GG II, 2001, S. 627 (635).

ter dem Verfassungsrecht,<sup>34</sup> kann also verfassungsunmittelbar begründete Organrechte und Kompetenzen nicht verändern.<sup>35</sup> Im Einzelnen ist hierzu Folgendes anzumerken:

### a) Reichweite der Regelungsgewalt durch Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung zielt darauf, durch einen formalen Rahmen "die effektive Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben zu ermöglichen". <sup>36</sup> Regelungsgegenstände sind die Abläufe im parlamentarischen Geschäftsgang, <sup>37</sup> darüber hinaus die innere Selbstorganisation und die Parlamentsdisziplin. <sup>38</sup> Die Geschäftsordnung ermöglicht, "die Art und Weise der Ausübung der den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte zu regeln. Insbesondere kann der Bundestag näherhin bestimmen, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken, welche parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse der gemeinschaftlichen Wahrnehmung durch eine Fraktion, ein Quorum oder eine Gruppe von Abgeordneten vorbehalten bleiben und nach welchen Voraussetzungen sich Fraktionen bilden können". <sup>39</sup>

Die Reichweite der Regelungsgewalt einer Geschäftsordnung ist auf parlamentsinterne Vorgänge beschränkt. Die Grenzen sind aber nicht nur personal (Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag), sondern auch funktional (parlamentarisches Geschehen) zu bestimmen;<sup>40</sup> die potentielle Regelungsgewalt der Geschäftsordnung ist also auf Akteure im funktionsbezogenen Wirkungsraum des Parlaments zu erstrecken. Regelungsadressaten sind namentlich die Mitglieder des Deutschen Bundestags,<sup>41</sup> richtigerweise daneben aber auch die diese unterstützenden Beschäftigten der Bundestagsverwaltung bzw. der Fraktionen, soweit sie in Tätigkeiten im Rahmen parlamentarischer Aufgaben eingebunden sind.

Regeln gegenüber Parlamentsexternen (wie etwa Sachverständigen in einer Ausschussanhörung nach § 70 GeschO BT) lassen sich insoweit ebenfalls über das Geschäftsordnungsrecht erlassen, dessen Geltung sich die Adressaten qua Teilnahme am parlamentarischen Verfahren unterwerfen. Hier wird also von Parlamentsexternen vorübergehend eine – sehr spezifische – parlamentsinterne Rollenfunktion innerhalb des parlamentarischen Geschäftsganges angenommen, die in die Regelungsgewalt des Deutschen Bundestags für parlamentarisches Binnenrecht nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG fällt.

## b) Äußere Grenzen des Geschäftsordnungsrechts

Das territorial zugeschnittene *Hausrecht* im Parlament weist hingegen Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG dem Präsidenten des Deutschen Bundestags zu. Seine konkrete Ausübung ist daher kraft speziellerer verfassungsunmittelbarer Zuständigkeit einer Regelung durch Geschäftsordnung entzo-

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 26; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 7.

<sup>35</sup> Vgl. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 7, mit konkreten Beispielen.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> BVerfGE 130, 318 (348).

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> BVerfGE 80, 188 (220); 130, 318 (348); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 5, 6.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 6; ders./Hientzsch, JuS 2011, 1 (3); Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> BVerfGE 84, 304 (321).

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 40 Rn. 68; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> BVerfGE 1, 144 (148); *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 22; *Schliesky*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 40 Rn. 69; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 13.

gen. Dies gilt auch für die Hausordnung als Bestandteil des präsidialen Hausrechts. <sup>43</sup> Eine bloße Konkretisierung der abstrakt-generellen Rahmenbedingungen des Erlasses der Hausordnung ist hingegen im Rahmen der Geschäftsordnungsgewalt möglich (vgl. § 7 Abs. 2 GeschO BT).

Andere Verfassungsorgane bindet die Geschäftsordnung grundsätzlich nicht.<sup>44</sup> Deren Kompetenzen sind vielmehr bei der Ausgestaltung der Geschäftsordnung zu wahren.<sup>45</sup> Der Deutsche Bundestag kann folglich auf der Grundlage der Geschäftsordnungskompetenz nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG nicht den Geschäftsgang der Bundesregierung regeln, also auch keine Verpflichtungen begründen, nach denen die Bundesregierung in bestimmter Zusammensetzung bzw. einzelne Regierungsmitglieder in Sitzungen persönlich anwesend zu sein haben. Insoweit könnte eine Verpflichtung nur auf die speziellere Regelung des Art. 43 Abs. 1 GG gestützt werden.

### c) Die Gestaltung der Befragung anwesender Regierungsmitglieder

Sind Mitglieder der Bundesregierung hingegen im Parlament anwesend, um sich an der parlamentarischen Aussprache oder dem Geschäftsgang (namentlich einer Befragung) zu beteiligen, lässt Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG zu, hierfür abstrakt generelle Regelungen zu schaffen, wie Rederecht, Redereihenfolge, Redezeit, Format der Aussprache und Redethemen bestimmt werden. Hierbei sind lediglich die verfassungsunmittelbaren Privilegien nach Art. 43 GG zu beachten. Zutreffend wird davon ausgegangen, dass Art. 43 GG verfassungsunmittelbare Festlegungen trifft, ob die Bundesregierung anwesend sein darf/muss, nicht hingegen wie die Abläufe während der Anwesenheit zu organisieren sind. 46 Einer solchen Organisation, die die Bundesregierung in den parlamentarischen Geschäftsgang integriert, bedarf es aber notwendigerweise. Eine Regelung kann zwangsläufig nur vom Deutschen Bundestag getroffen werden, der Herr über seinen Geschäftsgang auch dann bleibt, wenn Regierungsmitglieder (oder deren Vertreter) im Parlament anwesend sind. Richtigerweise kann der Deutsche Bundestag also auch Mitglieder der Bundesregierung, die im Rahmen des Art. 43 Abs. 2 GG über ein privilegiertes Rederecht verfügen, innerhalb des Parlamentsbetriebs dem Geschäftsordnungsrecht unterwerfen.<sup>47</sup> Dies schließt es ein, dass auch die Modalitäten der Befragung geregelt werden können, wovon im Übrigen bereits unter der zum Vorbild des Art.43 Abs. 1 GG genommenen Vorgängerregelung des Art. 33 WRV ausgegangen wurde. 48

Ist ein Mitglied der Bundesregierung im Parlament im Rahmen parlamentarischer Funktionen anwesend, unterliegt es daher bei der Wahrnehmung dieser Funktionen dem Geschäftsordnungsrecht auch dann, wenn das betroffene Mitglied zu einer Anwesenheit rechtlich nicht verpflichtet ist. Namentlich nicht nach Art. 43 Abs. 1 GG zitierte Regierungsmitglieder können den Regelungen über die Ausgestaltung von Rederecht und Befragung unterworfen werden, so-

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Vgl. *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 29; *Morlok*, in: Dreier (Hrsgg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 35. Undeutlich *Schliesky*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 22; *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 9. Sinngemäß auch *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 65: Geschäftsordnung könne keine Auskunftspflicht der Regierung begründen.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Haug, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, 1994, S. 118.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 14. Ähnlich Haug, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, 1994, S. 119 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 40 Rn. 67 f.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 14; eingehend Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998 S. 113 ff. Ablehnend Schliesky, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 21.

<sup>48</sup> S. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. (1933), An. 1 zu Art. 33.

lange sie an dem jeweiligen Geschäftsgang teilnehmen.<sup>49</sup> Zwar lassen sich unterhalb der Schwelle der Zitierung einzelne Mitglieder der Bundesregierung nicht verpflichten, persönlich zu erscheinen und Rede und Antwort zu stehen. Tun sie dies jedoch freiwillig, unterwerfen sie sich insoweit der Geschäftsordnungsgewalt des Bundestags.

Unterbleibt eine förmliche Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG durch Plenarbeschluss, steht es jedem Mitglied der Bundesregierung frei, ob es der Bitte um Anwesenheit bei einer Befragung folgen möchte oder nicht. Regelungen wie § 106 GeschO BT i. V. mit Anlage 7 sind daher als solche keine Verpflichtungsgrundlage für die Anwesenheit der Bundesregierung. Ebenso wie ein gänzlicher Verzicht, im Deutschen Bundestag zu erscheinen, ist es daher Mitgliedern der Bundesregierung möglich, Vertreter zu entsenden. Dies gilt nicht zuletzt für Parlamentarische Staatssekretärinnen und -sekretäre. Diese sind keine Mitglieder der Bundesregierung nach Art. 63 GG, 50 sondern Mitglieder des Bundestags und werden einem Mitglied der Bundesregierung "beigegeben" (§ 1 Abs. 1 Halbs. 1 ParlStG<sup>51</sup>). 52 Verzichtet das Plenum mithin auf eine Zitierung, bleibt es auch eine freiwillige Mitwirkung der Bundesregierung angewiesen, die ihren Personaleinsatz in der Befragung nach politischer Opportunität dosieren kann.

### III. Regelungsoptionen

Insgesamt ergeben sich hierauf für eine Novelle der Geschäftsordnung folgende Regelungsoptionen:

### 1. Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsgrenzen

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Geschäftsordnungsrechts hat der Deutsche Bundestag eine weitgehende Gestaltungsautonomie.<sup>53</sup> Etwa die Frage, wie oft die Bundeskanzlerin pro Jahr regulär befragt werden soll, ist frei gestaltbar.

Allerdings lassen sich durch die gegenwärtig diskutierte Änderung der Geschäftsordnung – wie dargelegt – keine verbindlichen Regelungen aufstellen, die einzelne Mitglieder der Bundesregierung – oder diese als Kollegium – verpflichten würden, im Deutschen Bundestag zu erscheinen. Die Geschäftsordnung kann nur regeln, wie eine Befragung der Mitglieder abläuft, die (freiwillig oder ausnahmsweise aufgrund einer Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG) erschienen sind. Eine Regelung, die eine grundsätzliche Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretärinnen und sekretäre (oder sonstige Vertreter) ermöglicht, wäre daher entweder rein deklaratorisch, weil die Bundesregierung mangels Verpflichtung ohnehin die Möglichkeit hat, das erscheinen derjenigen Vertreterinnen und Vertreter anzubieten, die sie für angemessen hält. Oder es wäre, sofern die Vertretungsoptionen beschränkt werden, eine abstrakt-generelle Zurückweisung anderer Vertretungspersonen, als die in der Geschäftsordnung zugelassen wurden; der Deutsche Bundestag würde also im Rahmen seines Geschäftsganges, sofern dieser die Bundesregierung betrifft, eine Vertretung generell nicht zulassen. Dies wäre freilich wenig sinnvoll, weil dann eine Befragung mangels Anwesenheitspflicht generell ausfiele, also die Einschränkung zu Lasten der parlamen-

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Sind Externe lediglich okkasionell (z. B. zur parteipolitischen Koordinierung oder zu Besuchszwecken) in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags anwesend, ohne in den parlamentarischen Geschäftsgang einbezogen zu sein, unterliegen sie hingegen lediglich dem Hausrecht nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Versteyl, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2012), Art. 43 Rn. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 24.7.1974 (BGBl. I S. 1538), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.7.2015 (BGBl. I S. 1322) geändert worden ist.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Zum Inhalt des Amtsverhältnisses *Menzenbach*, Die Parlamentarischen: Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern, 2015, S. 170 ff.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> BVerfGE 80, 188 (220); 130, 318 (349); *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 8.

tarischen Befragungsmöglichkeiten ginge. Will anders gewendet der Deutsche Bundestag mehrheitlich die persönliche Anwesenheit von Regierungsmitgliedern verbindlich machen, muss er einen Beschluss nach Art. 43 Abs. 1 GG treffen.

Schließlich wäre es denkbar, die Anlage 7 zur Geschäftsordnung nicht als (ins Leere gehende) präskriptive Regelung zu konzipieren, sondern als abstrakt-generelle politische Erwartungshaltung des Deutschen Bundestags, dessen Enttäuschung zwar nicht sanktioniert werden kann, aber den Gepflogenheiten und Höflichkeiten im wechselseitigen Umgang von Parlament und Regierung widersprechen würde. Eine solche sanfte politische Aufforderung dürfte hierbei praktisch wesentlich wirksamer sein als ein – in der Regel dysfunktionaler – Versuch einer Verrechtlichung, der ohnehin keine praktischen Durchsetzungsmittel korrespondieren. Gerade informale Regeln und konsensuale Praktiken können wichtige Funktionen erfüllen, die tägliche Arbeit zu erleichtern, weil man ohne Rechtszwang auf gegenseitigen Respekt vertraut und hierdurch akzeptierte Praktiken konfliktfrei stabilisiert.

### 2. Bewertung möglicher politischer Handlungsoptionen

Der Deutsche Bundestag kann die Novelle der GeschO BT namentlich auch dazu nutzen, der Regierungsbefragung eine größere Attraktivität zu verleihen. Da einzelnen Abgeordneten – nicht zuletzt der Opposition – bereits anderweitig Fragerechte zur Verfügung stehen, um ihren parlamentarischen Informationsbedarf hinreichend zu erfüllen (Interpellationsrecht, Kleine Anfrage, Große Anfrage), dürfte der Mehrwert einer Fortentwicklung der Modalitäten der Regierungsbefragung vornehmlich nicht darin bestehen, die Informationslage des Parlaments gegenüber der Regierung zu verbessern. Vielmehr geht es in erster Linie um die – durchaus wichtige – öffentliche Darstellung parlamentarischer Arbeit.

## a) Ambivalente Bewertung

Der Eigenwert einer offenen und spontanen Konfrontation der Regierung mit fragenden Abgeordneten ist ambivalent zu bewerten. Als Vorteile einer Stärkung des Konfrontativen ließe sich im Einzelnen Folgendes anführen:

- Der Opposition böte dies die Möglichkeit, durch geschickte Fragen die Regierung spontan in die Enge zu treiben und (vermeintliche) Begründungsschwächen der Regierungspolitik offenzulegen.
- Aber auch der Regierung böte eine konfrontativere und spontanere Befragung die Möglichkeit, sich z. B. durch ruhige Sachlichkeit oder Schlagfertigkeit der Öffentlichkeit zu präsentieren und die Regierungspolitik zu verteidigen.
- Nicht zuletzt könnte ein regelmäßiger "Schlagabtausch" der politischen Öffentlichkeit deutlicher vor Augen führen, um welche Themen und Argumente politisch gerade gerungen wird. Wer Demokratie besser erfahrbar machen und insbesondere dem falschen Eindruck entgegenwirken möchte, bestimmte Themen, die die Menschen berührten, würden nicht hinreichend kontrovers verhandelt, kann daher über die Regierungsbefragung als regelmäßiges Forum bestehende Konflikte sichtbarer machen.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Zwangsmittel zur Durchsetzung bestehen nicht. Ein Organstreit vor dem BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG könnte lediglich eine Verletzung von Verfassungsrecht feststellen (§ 67 BVerfGG), nicht hingegen eine Verletzung bloßen Geschäftsordnungsrechts.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> S. Schulze-Fielitz, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 11 Rn. 14 ff.

Hierin liegen freilich auch potentielle Nachteile, die bei einer Neugestaltung bedacht werden müssten:

- Höhere Spontaneität kann einen falschen Eindruck von der politischen Entscheidungsfindung vermitteln, deren Komplexität, Kompromisshaftigkeit und Ernsthaftigkeit hier leicht auf Rhetorik reduziert wird.<sup>56</sup> Redekunst drängt dann das mitunter schwierige Ringen um eine sachangemessene Lösung in den Hintergrund.
- Gerade vorbereitete Antworten auf vorab eingereichte Fragen können eben auch ein geeignetes Format für ein parlamentarisches Regierungssystem sein, in dem die Regierung
  nicht nur einer Parlamentsmehrheit politisch korrespondiert, sondern zugleich auch das
  Scharnier zu professionellen Beamtenstäben ist, die Regierungsarbeit zwar einerseits
  graduell de-politisieren, dafür aber auch professionalisieren und balancieren. Anders gewendet: "Langeweile" muss eben nicht zwingend schlecht sein, wenn sie einfach der
  Preis bürokratisch geordneter und funktionierender Regierungsgeschäfte ist.
- Regelungen des Parlamentsrechts sind nicht zeitlos, sondern in sich wandelnde gesellschaftliche Kontexte eingebettet, auf deren Herausforderungen "realistische" Antworten zu geben sind. <sup>57</sup> Die ohnehin festzustellende Tendenz, dass politische Auseinandersetzungen rauer und durch eine (für Rationalität und Klima der Debatten ungesunde) Hyperaktivität auf Social Media rasant beschleunigt werden, würde tendenziell verstärkt, wenn man zusätzlich Elemente des schnellen und spontanen Schlagabtauschs im Verhältnis von Parlament und Regierung institutionalisiert. Wer diese Entwicklung mit Sorge beobachtet, sollte hier zumindest Vorsicht walten lassen. Politik braucht auch Räume der Entschleunigung, in denen sich der Zeitbedarf gegenstandsadäquat selbst definieren lässt und die eine Entkopplung von der Zeittaktung namentlich vernetzter Internetkommunikation zulassen.

Insgesamt sollte daher sorgfältig erwogen werden, ob eine Reform der Regierungsbefragung, die in erster Linie eine medienwirksame Schaubühne errichtet, wirklich sinnvoll ist.

### b) Bewertung der vorgeschlagenen Regelungen

Entscheidet sich der Deutsche Bundestag dafür, das spontane Element der Befragung zu stärken und für die politische Öffentlichkeit attraktiver zu machen, dann wäre auch teils berechtigter Kritik am bisherigen Entwurf Rechnung zu tragen:

- Zutreffend lässt sich einwenden, dass die bislang vorgesehene Vorabfestlegung der Reihenfolge der Ressorts über längere Zeiträume eine spontane Auseinandersetzung zu aktuellen Themen verhindere.<sup>58</sup> Eine Stärkung der Regierungsbefragung erfüllt nur dann ihren Sinn, wenn Fragen aus den Reihen der Abgeordneten nicht nur spontan sein dürfen, sondern auch fachkundig beantwortet werden können. Dies setzt aber voraus, dass die geeigneten Ressorts grundsätzlich alle vertreten sind.
- Die Begrenzung der Anwesenheitspflicht auf lediglich ein Regierungsmitglied bedeutet zwar aus rechtlicher Sicht nach hiesiger Auffassung keine Verschlechterung der *rechtli-*

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Vgl. allgemein *Pünder*, VVDStRL 72 (2013), 191 (253 f.).

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Cancik, VVDStRL 72 (2013), 268 (314 f.).

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> So Schreiben der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen *Britta Haßelmann* v. 31.10.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. 19-G-10, S. 2.

chen Position des Parlaments gegenüber dem Status quo,<sup>59</sup> weil mangels Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG derzeit kein Mitglied der Bundesregierung verpflichtet ist, anwesend zu sein. Allerdings ist zu befürchten, dass die avisierte Regelung zu einer Verschlechterung der *Praxis* gegenüber dem Status quo führt. Denn die Festschreibung einer Regelerwartung, ein Mitglied der Bundesregierung müsse mindestens anwesend sein, dürfte im Zusammenspiel mit der Vorfestlegung der Ressortreihenfolge dazu führen, dass in der Regel auch nur ein Mitglied anwesend ist. Sachgerechter wäre eine – ohnehin für die Bundesregierung unverbindliche – Regelung, wonach sich die Bundesregierung um eine möglichst breite Anwesenheit bemüht.

Eine optionale Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ist hingegen – entgegen geäußerter Kritik<sup>60</sup> – keine Verschlechterung gegenüber dem Status quo, weil die bisherige Praxis, sich entsprechend vertreten zu lassen, wie dargelegt mit geltendem Recht vereinbar ist. Eine solche Vertretung muss zudem nicht unbedingt die Befragung entwerten. Man könnte die Regelvertretung auch umgekehrt als eine Aufwertung der – von Anfang an schillernden<sup>61</sup> – politischen Rolle der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sehen, die insoweit deutlicher in Erscheinung treten und denen die spezifische Dauerfunktion zuwachsen könnte, als Scharnierelement zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung die Regierungspolitik im Parlament zu erklären. Mit dem parlamentarischen Regierungssystem wäre dies sicherlich kompatibel.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Schreiben der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen *Britta Haßelmann* v. 31.10.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. 19-G-10, S. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Schreiben des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der Fraktion Die Linke *Jan Korte* v. 5.11.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. 19-G-12, S. 2.

<sup>61</sup> S. zur Diskussion etwa *Hefty*, Die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund: Eine Entwicklungsgeschichte seit 1967, 2005; *Neumann*, ZRP 2002, 203 ff.; *Schäfer*, DÖV 1969, 38 ff.; *Wahl*, Der Staat 8 (1969), 327 ff.